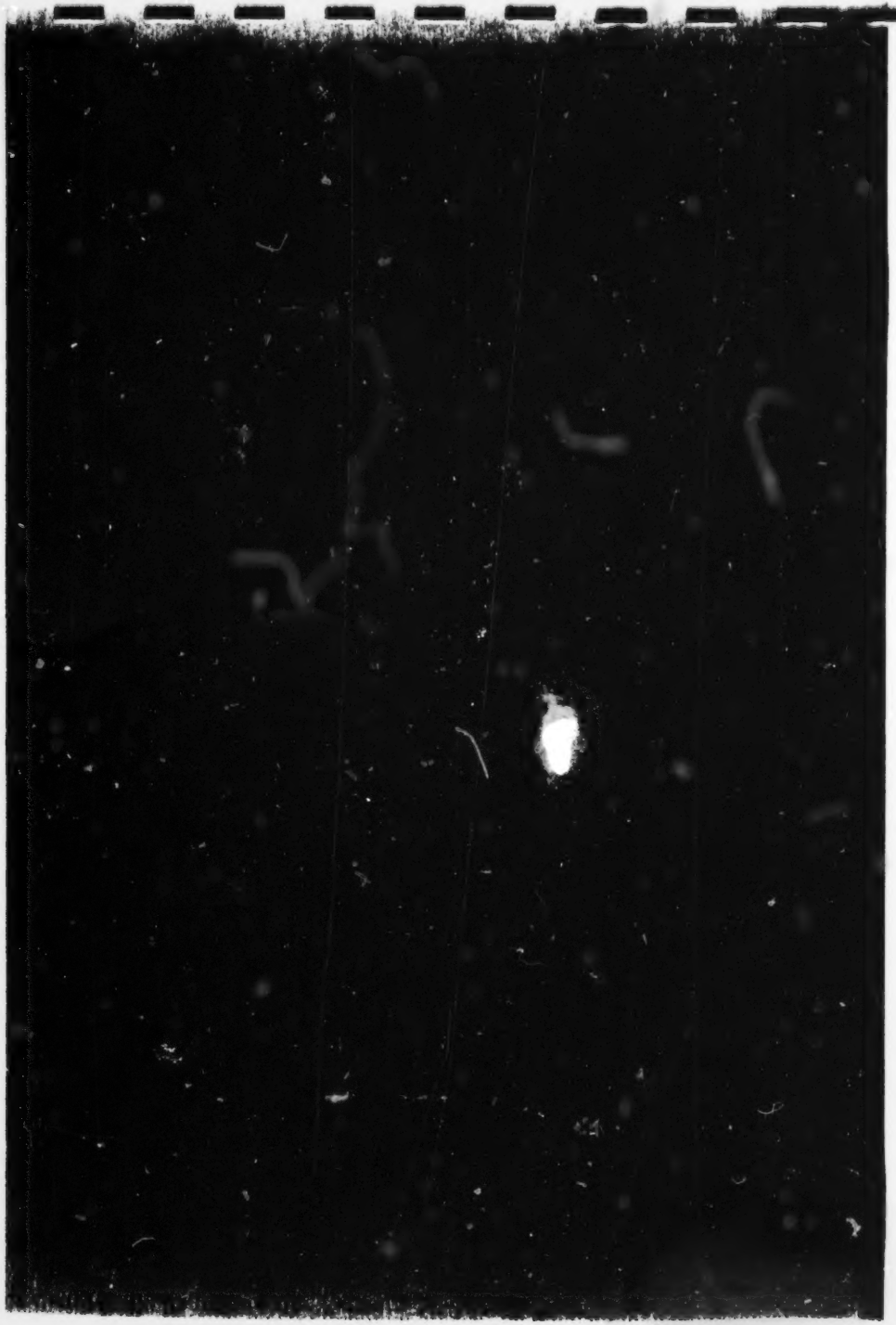
Law Reform Commission of Canada
Commission de réforme du droit du Canada

REPORT

criminal procedure part 1

miscellaneous amendments

9



REPORT

ON

CRIMINAL PROCEDURE - PART I

MISCELLANEOUS AMENDMENTS

130 Albert Street
Ottawa, Ontario
K1A 0L6

February 23, 1978

The Honourable S. Ron Basford, P.C., Q.C., M.P.
Minister of Justice and
Attorney General of Canada
House of Commons
Room 511-S
Ottawa, Ontario
K1A 0A6

Dear Mr. Minister:

In accordance with the provisions of Section 16 of the Law Reform Commission Act, we have the honour to submit herewith our report with our recommendations on the study undertaken by the Commission on Criminal Procedure: Part I - Miscellaneous Amendments.

Yours respectfully,

Antonio Lamer
Chairman

Francis C. Muldoon
Vice-Chairman

Jean-Louis Baudouin
Commissioner

COMMISSION

Honourable Antonio Lamer, Chairman

Mr. Francis C. Muldoon, Q.C., Vice-Chairman

Dr. Gerard V. La Forest, Q.C., Commissioner*

Mr. J.-L. Baudouin, Q.C., Commissioner

Secretary

Mr. Jean Côté

---

* Commissioner La Forest being on leave of absence did not participate in the formulation of this Report.

TABLE OF CONTENTS

INTRODUCTION 1

SPECIFIC REFORM PROPOSALS 5

A - Pre-Trial Hearings 5
B - Evidence by Solemn Declaration 6
C - Elections and Re-elections 7
D - Discharge of the Accused 9

CONCLUSION 11

PROPOSED AMENDMENTS TO THE CRIMINAL CODE
- Draft Statutory Provisions 13

A - Pre-Trial Hearing 13
B - Evidence by Solemn Declaration 15
C - Elections and Re-elections 19
D - Discharge of the Accused 25

INTRODUCTION

The subject of this Report is the reform of certain criminal law procedures leading to trial, and incidentally with the law itself.

The Commission's recommendations are expressed in the form of draft statutory provisions for precision and for orientation in relation to present practice. The draft provisions which are presented have not been drafted by professional legislative drafters, but they are formulated to inform judges, lawyers and others of the specifics of the recommendations and they could serve as instructions to legislative drafting professionals.

This Part I Report on Criminal Procedure expresses reform recommendations which the Commission thinks could be implemented without delay. This Commission will be submitting many more recommendations than those of Part I, in the subject area of Criminal Procedure. The Commission will be reporting to Parliament on matters comprehended by the tentative recommendations expressed in our published Working Papers on Discovery, The Criminal Process and Mental Disorder and Control of the Process. The Commission has been studying, publishing and consulting on this subject of Criminal Procedures since before the publication of the first of several Study Papers on procedure and evidence in the summer of 1972.

Following this Part I Report on Miscellaneous Criminal Procedures, the Commission will shortly be publishing recommendations on Discovery as Part II of Criminal Procedure. Changes in the Commission's composition, and the lack of a full statutory complement of Commissioners during the past two years, have delayed presentation of the reform recommendations which the Commission's intensive work in the area of criminal procedure would normally have generated before now.

The Commission's studies and observations, including the experience and observation of individual Commissioners, have borne upon us the recognition that the

criminal justice system of Canada is creaking ominously. Specifically it creaks in terms of:

-- Backlogs of cases generating delay, waste of time and money, and mounting frustration on the part of the operators of the system, as well as the public whom they serve as best they can;

-- Thousands of witnesses across Canada who are summoned to criminal court only to wait to be told to return another day, or to testify to matters which are not in dispute;

-- Jurors who must attend at trials unduly protracted by voir dire and other proceedings from which the jury is excluded;

-- Re-elections of mode of trial permitted at times when the consequent re-adjustment of the process produces dislocation and delay for the public as well as the operators of the system.

Cognizant of these deficiencies, the Commission has conducted research on them, and has solicited the comment of interested persons and groups, both lay and professional. In response to our Working Paper on Discovery and subsequent co-operative efforts by the Commission and others, several pilot projects on pre-trial discovery have been conducted in various parts of the country. In June, 1976, the Commission presented a Preliminary Study on Pre-Trial Procedures to the meeting of Attorneys-General in Vancouver. In March, 1977, the Commission sponsored a conference in Ottawa on Preparing for Trial. That Conference was attended by judges, Crown counsel, defence counsel, police, representatives of agencies involved in the administration of criminal justice, and concerned members of the lay public.

Few, if any, have denied that the system needs corrective maintenance work. Most by far assert that it does indeed creak. On that assertion there is general consensus on the part of those whom we have consulted. There are, however, widely differing prescriptions for remedying the deficiencies. Faced with our statutory mandate and responsibilities, the Commission cannot stand by wringing its hands and hoping for the best. To wait for general consensus may be to wait forever. Indeed, as it was suggested by some at the conference on Preparing

for Trial, if those who are knowledgeable and involved in this system cannot formulate practical reform remedies for it, sooner or later aroused public demand may well impose changes born of frustration. The Commission therefore proposes rational correctives, precisely to avoid the possibility suggested.

In our adversary criminal law system, in which the burden of proof remains to be borne by the prosecution, we have concluded after much consultation that reforms effected by voluntary agreement cannot long endure. Unless the procedure itself be authoritatively re-cast, why should the contending adversaries not exploit every benefit it actually offers? At the end of the day, there is no answer to that question. We therefore conclude that the reform must, at last, be not merely corrective, but also authoritative. It must be statutory or it will be ignored ultimately, if not out of hand.

The clinching argument for these proposed reforms arises from the facts presented at, inter alia, the conference on Preparing for Trial in March, 1977. Those facts are the quantified success of more or less voluntary experiments carried out as pilot projects in Montreal, Edmonton and Ottawa. As recorded at page 114 of the conference report, the discovery project in Montreal avoided the appearance of 35,000 witnesses in 1976, witnesses who would have been otherwise summoned needlessly. As recorded at page 213 of the same report, the Disclosure Court in Edmonton during a six week period in early 1977, demonstrated that over 50% of the witnesses who would have been required for preliminary inquiries did not have to be called, and there were instances of charges being withdrawn, stays of proceedings and defence counsel agreeing to abridged preliminary inquiries. As recorded at page 231 of that conference report, the Pro-Forma Court system in Ottawa, between June 29th and November 30th, 1976, obviated the necessity of subpoenaing 2,141 witnesses. Of some 1,547 cases dealt with in the Pro-Forma Court, slightly over one-third of them were finally disposed of in that court by guilty plea, or by a plea of guilty to lesser charges or by withdrawal by the Crown. In 87% of all those cases the attendance of one or more witnesses was waived by defence counsel.

These facts, as reported at that conference on Preparing for Trial, make compelling arguments for reform. The Law Reform Commission of Canada asserts that it is high time reforms which will produce such savings of

time, expense and public convenience should be authoritatively emplaced in Canada's criminal procedure. The reforms which the Commission is now proposing here in Part I, and will be proposing in Part II, are calculated to maintain the essence of the traditional legal safeguards of the liberty of a dignified, free people, while enhancing the criminal justice system's credibility in the minds of that same dignified, free people.

SPECIFIC REPORT PROPOSALS

A - Pre-Trial Hearings

The proposals, which are expressed in statute-like form under this title, are designed to permit the "clearing-away" of as many procedural matters as we think can be "cleared away" through corrective maintenance work on the system, without as yet constructing a whole new design. Included in the list are such matters as special pleas, res judicata and issue estoppel, severance of trial, venue, joinder of counts, alternative charges, amending of defective indictments, particulars, fitness to stand trial, issues of admissibility of evidence, statutory vires, and the jurisdiction of the trial court. There ought to be a procedural niche in which any and all of these important matters can be resolved before the trial, if trial there be. The limited pre-trial hearing expressed in statute-like language under this title is that proposed niche.

The proposal is designed to be at once authoritative and flexible. It would be authoritative upon being enacted as new provisions of the Criminal Code of Canada. Its flexibility to accommodate disparate circumstances in the various provinces resides in its being given life and shape by the rules of court. The rules made pursuant to Section 438 of the Code are formulated fundamentally by the provincial judiciary. Subject to the over-riding power of the Governor-General in Council to secure uniformity (if uniformity be considered proper in the circumstances), Section 438 accords full local autonomy to make the rules contemplated in the proposal. Rules of court so made would manifestly be "not inconsistent with this Act", to quote Section 438(1), because they would be made in conformity with this new Code provision specifically calculated to accommodate local conditions. The option "to exercise any or all of the jurisdiction conferred" by Parliament, to quote the proposal, would carry local autonomy pretty far in the implementation of federal legislation. That, we think, is exactly how this proposal should be given life and form across Canada.

B - Evidence by Solemn Declaration

Ordinarily proof of ownership, or of an owner's lack of consent to the moving of a chattel, or the entering of any premises or other place is not a matter in dispute, no matter how essential such proof may be. How often, for example, are witnesses summoned to describe the make, model and colour of their cars, to read off a provincial Motor Vehicle registration card a long unmemorizable manufacturer's serial number, to answer a few desultory questions -- or not to be asked any questions -- and then to go away, wondering why it takes the loss of a day's, or a half-day's wages to recite or read facts which are not disputed? It is clear that this kind of scenario is staged all too often, all throughout Canada.

The proposals for admitting this certain kind of evidence by solemn declaration are designed simply to give the system a chance to eliminate many if not most of these silly charades. If defence counsel knows he or she is not really going to cross-examine that sort of witness, why should the witness have to be present in the flesh? To this question, too, there is no reasonable answer.

The Commission thinks that it is no answer to the question to note that the proposal would require the prosecution to engage in the extra paper-work of preparing solemn declarations. Prosecutors are virtually always public servants remunerated from public moneys to serve the public. Requiring members of the public to attend court unnecessarily in the tens, probably even hundreds, of thousands each year in Canada is obviously no public service! So long as cross-examination of such witnesses is not sought by defence counsel, it is an appallingly mindless waste to cause a legion of witnesses to lose their individual wages, only to be inadequately compensated collectively at substantial cost to the state. A prosecutor who is alert may, under the proposal, avoid serving written notice of intention to make proof by solemn declaration, by giving notice early and orally in court. It is foreseeable, if the proposal be enacted, that Attorneys-General and judges alike would (and we surely hope, will) demand explanations for the unnecessary attendance of witnesses whose evidence could have been given through solemn declarations.

The same observations expressed above can be made with regard to the parade of witnesses called for no

other purpose than to demonstrate the sequence and continuity of possession of a proposed exhibit or other article. Having squinted at and testified about the presence of their initials or some other identifying mark on the article, they are only rarely cross-examined. Therefore they should only rarely be called in person so to testify.

These proposals are designed frankly to exploit the fact that criminal cases almost invariably involve the participation of licensed, professional counsel. While nothing should fetter the professional judgment of counsel in any particular case, nevertheless counsel who are seen persistently to do public disservice by permitting or requiring witnesses to attend court unnecessarily may well be called to account for it by their Law Society. This ramification of the proposal is, of course, a local matter of concern and that, we think, is appropriately where it belongs. The participation of professionals in this regard, like so many others, makes it possible to streamline the system, and to retain fair procedures.

C - Elections and Re-elections

The subject of elections of mode of trial -- and re-elections -- generates much noteworthy discussion about the delays and dislocations of the criminal justice system. The Commission maintains that those accuseds who are presently entitled to opt for trial by jury ought not to be deprived of that right. The operation of the law on elections and re-elections, however, reveals demonstrable flaws which are curable.

With the exception of a few of the most serious and the least serious offences, whenever charged in an information with an indictable offence, the accused has the right to elect one of three modes of trial: magistrate, judge alone, or judge and jury. The Criminal Code, in Part XVI, also permits re-election under certain circumstances. Not surprisingly, the Code provisions permitting re-election are complex.

It is frequently suggested by critics of the system that the right of re-election is sometimes exerted as a deliberate delaying tactic; and even where that is not the motive, the re-election may -- and often does -- cause administrative difficulties and delay.

In order to diminish some of those difficulties and delay, the Commission proposes that re-election of mode of trial be available as of right only within seven days after committal for the trial whose mode was originally elected by the accused. Once that initial election has been made and the seven days have passed, re-election should be possible only if the accused can show valid cause and, in addition, if the Crown and the court of original election both agree. The requirement that the leave of the court be obtained is expressed in our proposal to ensure judicial control over the case and over the court's own docket. The consent of the Crown is required, as in certain instances under the present law, to avoid administrative dislocation.

It is one thing for an accused to choose trial by jury, it is another thing to be accorded trial by jury when no election is made. The Commission recommends that, in the latter situation, the accused should be deemed to have elected a trial by magistrate. Again, where the election is not for trial by magistrate but without specifying which of the other two modes, it should be deemed to be an election for trial by a judge alone.

While the Commission would not wish to deprive accused persons of the right to have second thoughts about the chosen mode of trial, yet we assert that one week is sufficient to mull it over after committal for that trial. Within that seven day period, whether the accused can actually be brought before the court for re-election or not, (a matter over which the accused may have no control) notice of intention to re-elect, filed with the Court Clerk, will suffice to articulate the absolute right to re-elect mode of trial. After the week has elapsed the absolute right will also have elapsed, to be replaced by a permission granted only by leave of a judge and upon consent of the Attorney-General or Crown counsel. Thus would the Commission wed a new efficiency to traditional fairness for the accused.

Minimization of the accused's mobility in relation to re-election of mode of trial, but without scrapping the essential rights now accorded the accused, will permit better utilization of court time. Our proposal is expressed in specific statute-like detail.

D - Discharge of the Accused

Apart from a few minor exceptions, there is no limitation period governing the commencement of prosecutions for indictable offences. Once a charge is laid, there is no rule specifying how soon the case must be brought to trial. The law ought reasonably to express some formal recognition of the vice of delay. The Commission proposes that where an accused has not been brought to trial within one year (or within 180 days in proceedings under Part XXIV) of his or her first court appearance on a charge, the accused should be entitled to apply to a judge of the trial court for a discharge. Unless the period has been lawfully extended in the manner provided, then the accused would simply be discharged. It should not be a matter of discretion. It should be simply a matter of the passage of time.

The only discretion in effecting a discharge after the time has truly elapsed should be conferred on the judge where the accused does not move to invoke the right to be discharged. In such probably rare cases, discharge should be virtually automatic, but in the judge's discretion in the event that the accused be ignorant of the right, or even just sullenly irked at the system after such a delay. Again, it may be that, despite the great delay, an accused would nevertheless wish to be tried, confidently expecting to be fully acquitted and not merely discharged. In such probably equally rare cases discharge should not be automatic, but also in the judge's discretion, if for example, it appears that the accused does not appreciate that an unexpected conviction in such circumstances would not be obviated by the running-out of the time periods.

In terms of Canadian criminal law this proposal may appear to some to be radical, but that appearance is as nothing when compared with the plight of an accused who cannot get on to trial within six months or a year after the first court appearance. Because of the possibility of extending the time periods, discharges in cases of delay may be rare, but the power to discharge would not only be a judicial weapon against injustice, but also a spur to uproot the causes of delay in the criminal justice system.

Finally, it may seem to some a great maladministration of justice to discharge an accused who stands

charged with a serious crime, just because the trial has not commenced prior to an arbitrary date. However, a discharge is not an acquittal. Even though the Crown has not succeeded in bringing the accused to trial within one year (or 180 days, as the case may be) the Crown may still proceed on the charge, if the Attorney-General personally consents to the re-instituting of the proceedings. It might be assumed that an Attorney-General would demand to be personally informed of the circumstances of the delay, when requested to give personal consent. By the same token, if there were several discharges for which the Attorney-General were not asked personally to signify consent, the Minister would surely demand to be personally informed of the circumstances of such an incidence of discharges. This, the Commission thinks, would be a proper means of appropriately engaging the executive functions of responsible government in the administrative reform of criminal procedure. This, the Commission asserts would be entirely in the public interest.

CONCLUSION

The Commission recommends that legislation in conformity with the proposed draft be enacted by Parliament, without delay, as the first step toward a general reform and overhaul of criminal procedures. It requires streamlined efficacy to escape the slough of delay in which the system is bogging down. The present system operates at full blast and yet it creaks ominously because it is tied to anachronisms which weigh it heavily and dissipate its thrust. The correctives which the Commission proposes ought to be applied now, and before any major re-design or entirely new vehicle is tried, as may be proposed in forthcoming Reports on Criminal Procedure.

PROPOSED AMENDMENTS TO THE CRIMINAL CODE

- Draft Statutory Provisions -

A - Pre-Trial Hearing

Section 1.

(1) Notwithstanding any other provision in this Act, a court with which there is filed, in relation to an accused, an indictment or a formal charge, as the case may be, or any judge of that court if the rules of Court so permit, may exercise jurisdiction to determine the following matters in the same manner as a judge presiding at the trial of the accused, and said matters shall be deemed to have been determined at trial and shall have the same effect:

(a) taking a special plea authorized by this Part, determining the validity of any such special plea, and making any other order or ruling provided for in sections 534 to 538;

(b) any issue or defence based on the principle of res judicata or issue estoppel other than those mentioned in paragraph (a);

(c) severance of the trial of two or more accused jointly charged in the same indictment;

(d) any matter provided for in section 516, 519, 520, 527, 529;

(e) the issue of whether the accused is then, on account of insanity, unfit to stand his trial with or without a jury as determined by section 543 and, where the accused is to stand trial before a court composed of a judge and jury, by that judge without a jury;

(f) the admissibility of evidence, including the holding of a voir dire to determine the admissibility of a confession;

(g) the validity of any statute or regulation of Canada, provided that the challenge to the

validity of any statute or regulation is made in accordance with the notice and other requirements of the laws in force in the province or territory in which the challenge is made;

(h) jurisdiction of the trial court; and

(i) any other matter that may, in the interests of improving, expediting and simplifying the trial, be determined conveniently before the trial, and that is authorized by rules of court to be so determined.

(2) The jurisdiction conferred by subsection (1) shall be exercised in the manner prescribed by rules of court, or, in the absence of such rules, in the manner that the court or judge may direct.

(3) The rules of court may authorize judges or specified classes of judges acting under Part XV to exercise any or all of the jurisdiction conferred by subsection (1) at any time after an indictment or a formal charge has been filed with the trial court.

B - Evidence by Solemn Declaration

Section 1.

Where an accused is charged with an offence in relation to property, a place or a dwelling-house, under sections 283, 295, 298, 301.1(1)(a), (b) and (c), 306, 307, 387, 388, 389, 390, or, with an attempt, counselling or conspiracy thereof, of an offence under section 312 in relation to property under the aforementioned sections, proof by the prosecutor of

(1) ownership or of a special interest in that property and of its value other than proof of ownership or of a special interest vested in the accused,

(2) the absence of consent, by the owner or person having a special interest, to, as the case may be, the alleged

(a) taking, conversion, moving of or causing to be moved of property under sections 283 and 295,

(b) whatever is alleged having been done and described in section 298(1)(a) and (b),

(c) taking, possession or using, under section 301.1(1)(a) and (c),

(d) accused's entering or being present in a place, under section 306, or a dwelling-house under section 307,

may at trial, pre-trial, or at a preliminary inquiry, be made by producing the solemn declaration of the owner or person having a special interest.

Section 2.

(1) If it is intended to make proof by solemn declaration, as provided in section 1, the prosecutor shall,

(a) upon the earliest occasion at which the date for the preliminary inquiry, or for the pre-trial, or for the trial is set by the

judge, and in any event, not later than during the following day,

(b) either orally in court, in the presence of the accused or counsel for the accused, and for the record, or

(c) by notice in writing to counsel for the accused or if the accused be without counsel of record, then to the accused personally,

communicate in clear specific language the intention to make proof of any of the matters described in section 1 by producing the solemn declaration of the owner by name, or of any person, by name, having a special interest;

(2) The accused may, as of right, require the presence of the witness at the proceedings for the purpose of cross-examination but only if he has given notice of same in writing to the Crown;

(3) Notice, under subsection (2) shall be given

(a) in the case of a preliminary inquiry at least 24 hours before the first date set for the inquiry,

(b) in the case of a trial, at least six clear days before the first date set for trial and, if a pre-trial hearing has been held, at the hearing,

(c) in the case of evidence adduced at a pre-trial hearing, at least 48 hours before the hearing.

Section 3.

A justice, magistrate, judge or pre-trial judge, at any time after the limitation periods of section 2, subsection (3) have expired and where during the proceedings, at the request of the accused, upon cause being shown and after having offered the prosecutor an opportunity to be heard, may order a witness to attend the proceedings for the purpose of cross-examination and, in determining whether to grant such a request, he may

inquire into the nature of the questions to be put to the witness.

Section 4.

Where a person has, under the authority of this Act, seized and then given possession of anything to another person or other persons, proof of the sequence and continuity of possession of that thing

(a) by those other persons or that other person,

(b) including its having been committed to the post by the sender and having been received by the addressee,

may be made in accordance with sections 1, 2 and 3 to identify it as the very thing seized, except

(c) by the person who effected the seizure, and

(d) by the person in actual last possession of it at the time the thing is tendered in evidence.

C - Elections and Re-elections

Section 464.

Repeal subsection (4) and replace it by the following:

(4) Where an accused does not elect, he shall be deemed to have elected for a trial by a magistrate, and subsection (3) shall apply.

(5) Where an accused has elected for a trial by a court composed of a judge and a jury or by a judge sitting alone, or has elected not to be tried by a magistrate, without further specifying, the justice shall hold a preliminary inquiry into the charge and if the accused is committed for trial, or, where the accused is a corporation, is ordered to stand trial, the justice shall

(a) endorse on the information a statement showing the nature of the election, and

(b) state in the warrant of committal, if any, that the accused

(i) elected to be tried by a judge without a jury; or

(ii) elected to be tried by a court composed of a judge and jury; or

(iii) did not specify as between a judge without a jury or a court composed of a judge and a jury.

Section 466.

Section 466 should be amended to read "486.(1), (2) and (3)."

Section 484.

Subsections (3) and (4) are repealed and replaced by:

(3) Where an accused does not elect, he shall be deemed to have elected for trial by a magistrate, and subsection (5) shall apply.

(4) Where an accused has elected for a trial by a court composed of a judge and a jury or by a judge sitting alone, or has elected not to be tried by a magistrate without further specifying, the magistrate shall

(a) endorse on the information a statement showing the nature of the election, and

(b) state in the warrant of committal, if any, that the accused

(i) elected to be tried by a judge without a jury; or

(ii) elected to be tried by a court composed of a judge and jury; or

(iii) did not specify as between a judge without a jury or a court composed of a judge and a jury.

(5) Where an accused elects to be tried, or is deemed to have elected to be tried, by a magistrate, the magistrate shall

(a) endorse on the information a record of the election, and

(b) call upon the accused to plead to the charge, and if the accused does not plead guilty the magistrate shall proceed with the trial or fix a time for the trial.

Section 485.

Repeal subsection (3) and replace by the following:

(3) Where an accused is put to his election pursuant to subsection (2), the following provisions apply, namely,

(a) if the accused elects to be tried by a magistrate, the magistrate shall endorse on the information a record of the election and continue with the trial;

(b) if the accused does not elect he shall be deemed to have elected for a trial by magistrate and sub-paragraph (a) shall apply;

(c) if the accused has elected for a trial by a court composed of a judge and a jury, or a court composed of a judge without a jury, or if he has elected not to be tried by a magistrate without further specifying, the magistrate shall continue the proceeding as a preliminary inquiry under Part XV, and, if he commits the accused for trial, he shall comply with section 484(4)(a) and (b).

Section 486.

Repeal section 486 and replace by the following:

(1) An accused that is a corporation shall appear by its counsel or agent.

(2) Where an accused corporation does not appear pursuant to a summons and service of the summons upon the corporation is proved, the magistrate shall, if the charge is for an offence other than those that are within the exclusive jurisdiction of a court composed of a judge and jury, proceed with the trial of the charge in the absence of the accused corporation.

(3) Where an accused corporation appears but does not make any election under section 484(2), it shall be deemed to have elected for a trial by a magistrate without a jury.

Section 490.

Repeal subsection (5) and replace by the following:

(5) Where an accused has elected, under section 464 or 484, to be tried by a judge without a jury, or is deemed to have done so under section 495, he may re-elect to be tried by a judge and jury

(a) within seven days of his committal to trial by filing with the Clerk of the Court to

which he was committed in writing a notice of re-election,

(b) later than seven days after his committal to trial by leave of the judge of the court to which he was committed for trial, and with the consent of the Attorney General or of counsel acting on his behalf.

Section 492.

Amend subsection (1) by deleting "or is deemed to have elected", repeal subsection (5) and replace by the following:

(5) Where an accused who desires to re-elect to be tried by a judge without a jury or by a magistrate without a jury does not notify the sheriff in accordance with subsection (1) within seven days after his committal for trial, no election may be made under this section without leave of a judge of the court to which he was committed and the written consent of the Attorney General or of counsel acting on his behalf.

Section 494.

Repeal section 494 and replace by the following:

494. Where an accused, being charged with an offence that, under this Part, may be tried by a judge without a jury, is committed for trial or, in the case of a corporation, is ordered to stand trial within seven days before the opening of the sittings or session of the court composed of a judge and jury by which the accused is to be tried, the accused is not entitled to elect, under section 492, to be tried under this Part by a judge without a jury, or by a magistrate without a jury, unless a judge of the court to which he was committed or ordered to stand trial gives leave, and unless the Attorney General or counsel acting on his behalf consents in writing.

Section 495.

Repeal section 495 and replace by the following:

495. Where an accused is committed for trial or ordered to stand trial for an offence that, under this Part, may be tried by a judge without a jury, he shall, for the purposes of the provisions of this Part relating to election and re-election, be deemed to have elected to be tried by a court composed of a judge without a jury if

(a) he did not specify his election in section 464(5) or 484(4),

(b) he was committed for trial or ordered to stand trial by a magistrate who, pursuant to section 485, continued the proceedings before him as a preliminary inquiry, or

(c) having elected under section 464 or 484 for a trial by jury, he absconded during the course of his preliminary inquiry and did not reappear before the justice or magistrate prior to his committal, or, if the accused is a corporation, fails to appear before being ordered to stand trial.

D - Discharge of the Accused

Section 1.

(a) Where in proceedings under this Act there has expired since the first court appearance of an accused one year or, in proceedings under Part XXIV, 180 days without the trial being commenced, an accused may move for a discharge before a judge of the court before which the trial is to be held or, if such court is not yet determined, before any judge of a court of criminal jurisdiction or superior court of criminal jurisdiction.

(b) Where a new trial is ordered pursuant to an appeal or to a declaration of mistrial the time periods of paragraph (a) shall commence to run on the day of the mistrial or of the judgment of the Court of Appeal.

Section 2.

A judge before whom a motion is presented under section 1 shall, upon proof of the facts, discharge the accused forthwith unless proof is made that the time periods of section 1 have been extended by a judge of a superior court of criminal jurisdiction or of the court of appeal and that those extended time periods have not yet expired.

Section 3.

Notice of presentation of a motion under section 1 shall, if made prior to the trial, be served upon the prosecutor and the Attorney General or counsel acting on his behalf and the clerk of the court before whom the procedures are pending.

Section 4.

A clerk upon being served a motion shall cause all records of the proceedings pending to be filed with the judge or the clerk of the court before whom the motion has been made presentable.

Section 5.

A Justice, Magistrate or Judge presiding at a trial shall at the outset ascertain whether the

time periods of section 1 or those extended pursuant to a petition under section 6 have expired and, if such be the case, and if no motion for discharge is presented by the accused, he may nevertheless discharge the accused.

Section 6.

(1) The Attorney General or counsel acting on his behalf may, at any time after the first court appearance of an accused, and before the expiration of the time periods set out in section 1 petition a judge of a superior court of criminal jurisdiction or of the appeal court for an extension of the time periods prescribed in section 1.

(2) A petition under subsection (1) shall be served upon counsel for the defence or, if the accused is unrepresented by counsel, upon the accused personally by leaving a copy of the petition at the residence the accused had at the time of his first court appearance or at any other subsequent residence the accused has in writing notified the clerk of the court of a change of residence or in any other way authorized by the rules of court, or if the accused then be in custody within the jurisdiction, upon the accused in custody.

(3) A judge in determining whether to extend the time periods or not shall consider all of the circumstances, and shall, in so doing, give weight particularly to the responsibility, if any, of either of the parties.

Section 7.

If at any time after the first court appearance the accused absconds, any period of time expired shall be of no effect in computing the time periods prescribed in section 1 and said time periods shall recommence to run on the day of first court appearances following the absconding.

Section 8.

If at any time after the first court appearance and the commencement of the trial the Attorney General directs a stay under section 508, the computation of the time under section 1 shall be suspended pending the stay but shall resume if and when the stay is withdrawn.

Section 9.

No proceedings for the same offence against an accused who has been discharged pursuant to sections 2 and 5 or to section 508(2) shall be instituted without the consent in writing of, and personally signed by, the Attorney General, first having been obtained and filed in court.

Section 10.

Any decision by a Justice, Judge or Magistrate, to adjourn a proceeding to a date that is after, or within seven days before, the date at which the period of section 1 is to have expired may be summarily appealed to a judge of a superior court of criminal jurisdiction or of the court of appeal.

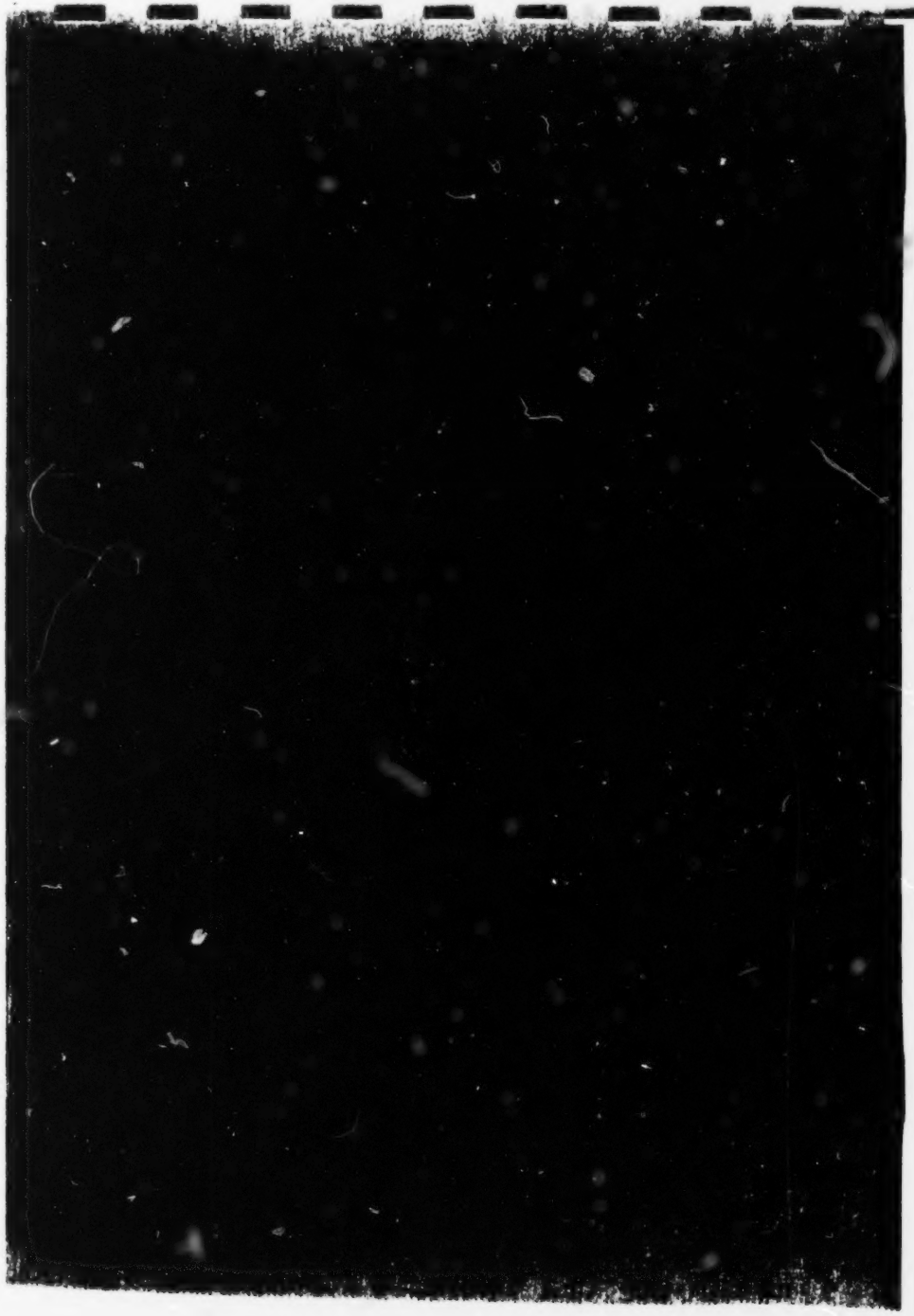
Law Reform Commission
of Canada

RAPPORT

procédure pénale
1ère partie

amendements divers

9



RAPPORT

SUR LA

PROCÉDURE PÉNALE - 1ère PARTIE

AMENDEMENTS DIVERS

130, rue Albert
Ottawa, Ontario
K1A 0L6

le 23 février 1978

L'honorable S.R. Basford, c.p., c.r.
et député
Ministre de la Justice et Procureur
général du Canada
Chambre des Communes
Pièce 511-S
Ottawa, Ontario
K1A 0A6

Monsieur le Ministre,

Conformément aux dispositions de l'article 16 de la Loi sur la Commission de réforme du droit, nous avons l'honneur de vous soumettre par les présentes la première partie d'un rapport de la Commission suggérant divers amendements à la procédure pénale.

Veuillez agréer, monsieur le Ministre, l'expression de nos sentiments respectueux.

Antonio Lamer
Président

Francis C. Muldoon
Vice-Président

Jean-Louis Baudouin
Commissaire

COMMISSION

L'honorable Antonio Lamer, président

M. Francis C. Muldoon, c.r., vice-président

Dr Gérard V. La Forest, c.r., commissaire*

M. J.-L. Baudouin, c.r., commissaire

Secrétaire

M. Jean Côté

---

* Ce rapport a été préparé alors que le commissaire La Forest était en congé autorisé de la Commission.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION 1

LA RÉFORME PROPOSÉE 5

A - L'audition préalable au procès 5
B - La preuve par déclaration solennelle 6
C - Élection et réélection du mode de procès .. 7
D - Libération de l'accusé 9

CONCLUSION 11

AMENDEMENTS PROPOSÉS AU CODE PÉNAL
- Modèle législatif 13

A - L'audition préalable au procès 13
B - La preuve par déclaration solennelle 15
C - Élections et réélections 19
D - Libération de l'accusé 25

INTRODUCTION

Le présent Rapport propose certaines réformes à la procédure criminelle avant procès et, accessoirement à la procédure criminelle du procès lui-même.

La Commission a cru préférable de formuler ses recommandations sous la forme d'un modèle législatif d'une part pour des raisons de clarté et d'autre part pour permettre de les replacer directement dans le contexte de la pratique actuelle. Le modèle législatif proposé n'a pas la prétention d'être l'oeuvre de légistes professionnels. Il vise essentiellement à mieux informer les juges, avocats et autres juristes des mécanismes de la réforme. Il pourra peut-être aussi servir de base aux légistes professionnels dans leur formulation de la loi.

Ce rapport sur la procédure criminelle (Partie I) suggère des réformes qui, de l'avis de la Commission, pourraient être mises en oeuvre immédiatement. La Commission soumettra par ailleurs d'autres propositions de réforme de la procédure criminelle, en plus de celles contenues dans le présent document. Ainsi, la Commission fera rapport au Parlement sur certaines propositions provisoires contenues dans ses documents de travail intitulés "La communication de la preuve", "Le désordre mental dans le processus pénal" et "Responsabilité politique et judiciaire". Le travail de la Commission en matière de procédure criminelle tant sur le plan des études et de leur publication que sur celui des consultations, n'est pas nouveau. Il est même antérieur à la publication du premier d'une série de documents d'étude touchant la preuve et la procédure et remontant à l'été 1972.

La Commission publiera, peu de temps après ce premier Rapport sur la procédure criminelle (Partie I), une seconde partie de ses travaux portant sur la communication de la preuve (Partie II). Certains changements au sein de la Commission et le fait que depuis les deux

dernières années, la Commission n'a jamais siégé au complet, expliquent le retard apporté à la présentation des fruits du travail intensif qu'elle a accompli dans le domaine de la procédure criminelle.

Les études que la Commission a menées et les nombreuses observations qu'elle a faites elle-même ou par l'intermédiaire de certains de ses commissaires, lui ont permis de constater que la machine du système canadien actuel de justice criminelle grince de façon inquiétante. La chose se manifeste plus particulièrement de la façon suivante:

— l'encombrement des tribunaux engendre des retards, des pertes de temps et d'argent, des frustrations croissantes de la part de ceux qui administrent le système et du public qu'ils ont à servir;

— des milliers de témoins au Canada sont convoqués devant les tribunaux criminels soit pour s'entendre dire, après une longue attente, qu'ils doivent revenir une autre journée, soit encore pour rendre témoignage sur des faits qui ne sont pas contestés;

— Le temps que les jurés passent au tribunal est inutilement allongé par des voir-dire ou par la tenue d'autres procédures dont ils sont exclus;

— les réélections des modes de procès sont permises à des moments où le réajustement de la procédure qu'elles emportent, génère des retards et des inconvénients majeurs pour le public et pour l'administration de la justice.

Consciente de ces problèmes, la Commission a entrepris un certain nombre de recherches. Elle a également sollicité des commentaires de la part de membres du public en général, de groupements et de professionnels. A la suite de la publication de son document de travail intitulé "La communication de la preuve" et de ses efforts de coopération avec d'autres organismes, plusieurs projets pilote sur la communication de la preuve avant procès ont vu le jour à travers le pays. En juin 1976, à Vancouver, la Commission a présenté à la conférence des Ministres de la justice, une étude préliminaire

sur les procédures avant procès. En mars 1977, la Commission a organisé à Ottawa une conférence sur le thème "Se mieux préparer au procès". Cette conférence a réuni juges, procureurs de la couronne, avocats de la défense, policiers, représentants du public et des organismes administratifs impliqués dans l'administration de la justice.

Peu de personnes songeraient à nier que le système actuel nécessite des mesures correctives. Beaucoup reconnaissent volontiers que la machine du système de justice pénale "grince". La majorité des personnes consultées par la Commission l'admettent. Toutefois, la gamme des remèdes à ces maux varie considérablement. La Commission a un mandat clair et des responsabilités à assumer. Elle ne pouvait rester plus longtemps indifférente au problème. En effet, attendre que se dégage finalement un consensus général eut peut-être été remettre la réforme aux calendes grecques. Lors de la conférence de mars 1977, certains ont même prédit que, si rien n'était fait par ceux qui connaissent les problèmes et sont impliqués dans le système, l'opinion publique, finalement exacerbée, finirait tôt ou tard par imposer des réformes nées d'une frustration compréhensible. De façon à éviter ce phénomène, la Commission croit utile de proposer des mesures correctives rationnelles.

Après une longue consultation, nous avons conclu qu'il n'est pas possible dans ce domaine de procéder à une réforme fondée sur une base volontaire. Dans notre système contradictoire de droit criminel, le fardeau de la preuve repose en effet sur la Couronne. À moins d'une refonte d'autorité de la procédure, pourquoi les adversaires au procès ne continueraient-ils pas à exploiter les ficelles de la procédure actuelle? Cette question reste sans réponse. Nous concluons donc que la réforme doit être fondée sur une base obligatoire et non simplement volontaire. Elle doit être imposée par la loi, pour ne pas être ignorée complètement.

L'argument décisif au soutien de la réforme est ressorti, entre autres, lors de la conférence "Se mieux préparer au procès" en mars 1977. Cet argument repose sur des faits, c'est-à-dire sur les résultats comptables d'une série d'expériences volontaires de projets pilote à Montréal, à Edmonton et à Ottawa. À Montréal, comme le note le rapport de la conférence à la page 126, la communication de la preuve avant procès a évité en 1976 la comparution de 35,000 témoins qui autrement, auraient été

convoqués inutilement. Ce même rapport (p. 250) énonce qu'à Edmonton, durant une période de 6 semaines au début de 1977, plus de 50% des témoins qui auraient normalement dû comparaître à l'enquête préliminaire, n'ont pas eu à la faire. De plus, le document relève un certain nombre de cas où la défense a consenti à une forme abrégée d'enquête préliminaire. L'expérience de la cour "pro-forma" à Ottawa (p. 270 du rapport) entre le 29 juin et le 30 novembre 1976 a de son côté permis d'éviter l'assignation de 2,141 témoins. Parmi les 1,547 causes évoquées devant cette cour, un peu plus d'un tiers se sont terminées soit par un plaidoyer de culpabilité, soit par un plaidoyer de culpabilité à une infraction réduite, soit par un retrait pur et simple de la plainte par la Couronne. Dans 87% de ces cas, l'avocat de la défense a volontairement renoncé à faire comparaître un ou plusieurs témoins.

Ces faits rapportés lors de la conférence "Se mieux préparer au procès", sont des arguments convaincants à l'appui de la réforme. La Commission de réforme du droit du Canada estime qu'il est plus que temps d'incorporer dans la législation canadienne sur la procédure criminelle, une réforme permettant une telle économie de temps et d'argent et permettant aussi d'éviter au public tous ces inconvénients. Les propositions de réforme contenues dans ce document (Partie I) et dans la Partie II à venir, maintiennent essentiellement les garanties juridiques traditionnelles de liberté d'un peuple libre et digne, tout en augmentant la confiance du public dans l'ensemble de son système de justice.

LA RÉFORME PROPOSÉE

A - L'audition préalable au procès

Les propositions de réforme législative de ce titre visent à permettre de dégager le système du procès pénal de certains problèmes de procédure, sans pour autant obliger à une redéfinition complète du système. Parmi les problèmes de procédure on retrouve: les plaidoyers soulevant des moyens de défenses spéciaux, la défense de res judicata, les fins de non-recevoir (estoppel), les requêtes pour procès séparés, les changements de venue, le cumul des inculpations, le cumul des moyens d'infractions, les amendements aux actes d'accusation, les requêtes pour détail, l'aptitude à subir le procès, la recevabilité de la preuve, la contestation de la constitutionnalité générale ou locale d'une loi, les moyens déclinatoires de compétence du tribunal.

Il était nécessaire de concevoir une technique procédurale permettant de disposer de ces questions importantes avant le procès, si procès il y a. La réforme de la procédure préalable au procès établie par la législation proposée, doit permettre d'atteindre cet objectif.

Cette réforme doit devenir immédiatement obligatoire par amendement au Code criminel du Canada. Elle doit cependant rester souple, de façon à tenir compte des disparités des différentes provinces. Cette souplesse vient du fait que ce seront les "règles de pratique" qui lui donneront forme et vie. Ces règles édictées conformément à l'article 438 du Code sont en effet formulées fondamentalement par l'autorité judiciaire provinciale. Sous réserve du droit du Gouverneur Général en Conseil d'assurer l'uniformité (si tant qu'elle soit nécessaire dans les circonstances), l'article 438 donne toute latitude aux autorités judiciaires locales de prévoir la mise en oeuvre des propositions de réforme. Ces règles de pratiques ne sont manifestement pas "...incompatibles avec la présente loi..." (article 438(1)), étant établies précisément en harmonie avec cette nouvelle disposition du Code qui permet l'adaptation aux conditions locales.

Cette possibilité d'exercer tout ou partie de la juridiction du Parlement, permet une très large mesure d'autonomie locale dans l'application de la législation fédérale. C'est de cette façon, pensons-nous, que la proposition de réforme devrait voir le jour à travers le Canada.

B - La Preuve par déclaration solennelle

Habituellement, même si elle reste d'une grande importance, la preuve de la propriété d'un objet, celle de l'absence du consentement du propriétaire à son déplacement, ou celle de la pénétration de quelqu'un sur des lieux n'est pas contestée. Souvent cependant, des témoins sont assignés simplement pour décrire le modèle et la couleur de leur automobile, ou pour lire le numéro de série, dont il est impossible de se rappeler par coeur, inscrit sur le certificat d'immatriculation de leur véhicule. Souvent, ces mêmes témoins ne se voient poser aucune question ou simplement quelques questions décousues. Ils sont ensuite renvoyés chez eux et se demandent sûrement pourquoi ils ont été obligés de perdre une journée ou une demi-journée de salaire pour seulement avoir à réciter ou à lire des faits non contestés. Cette scène se répète beaucoup trop souvent à travers le Canada.

La réforme proposée vise à admettre dans ce cas une preuve par déclaration solennelle, de façon à éliminer en tout ou en partie cet usage ridicule. Si l'avocat de la défense sait d'avance qu'il ne contre-interrogera pas le témoin, pourquoi alors obliger celui-ci à être présent? Il n'y a pas de réponse raisonnable à cette question.

La Commission ne croit pas qu'une objection valable réside dans le fait que la Couronne aura à assumer un travail administratif supplémentaire, c'est-à-dire la préparation des déclarations solennelles. Les procureurs de la Couronne sont, dans la plupart des cas, des fonctionnaires rémunérés par le public et donc au service de celui-ci. Ce n'est certes pas rendre service au public que d'obliger des dizaines et même des centaines de milliers de ses membres, chaque année, à comparaître inutilement en cour au Canada. Dans la mesure où l'avocat de la défense n'entend pas contre-interroger ces témoins, il est totalement impensable de faire perdre à

des milliers d'entre eux leurs salaires, tout en les compensant d'une façon inadéquate aux frais de l'État. Un procureur de la Couronne avisé peut, en effet, aux termes de la proposition de réforme, éviter d'avoir à signifier un avis d'intention de prouver par déclaration solennelle, en donnant un avis verbal antérieur au témoin devant le tribunal. Si cette proposition est acceptée il est prévisible que les procureurs généraux et les juges exigeront des explications s'ils voient comparaître devant eux des témoins dont le témoignage aurait pu être transmis par déclaration solennelle. Il est d'ailleurs souhaitable qu'ils le fassent.

Ces mêmes observations peuvent aussi être faites à propos des témoins obligés de comparaître uniquement pour prouver la suite et la chaîne de possession d'un exhibit ou d'un objet. Ceux-ci, après avoir noté dans leur témoignage la présence de leurs initiales ou d'autres marques sur l'objet en question, ne sont que très rarement contre-interrogés. Ils ne devraient donc pas, sauf cas exceptionnel, être appelés à témoigner en personne.

Ces propositions de réforme sont toutes basées sur le postulat que dans tout procès criminel, la présence d'un professionnel du droit, d'un avocat inscrit au Barreau est assurée. Ces propositions ne constituent aucunement une entrave à l'exercice du jugement professionnel de l'avocat dans chaque cas particulier. Toutefois, il est certain que l'avocat qui persiste à convoquer inutilement des témoins devant le tribunal lorsque la chose n'est pas nécessaire, pourra être appelé à s'expliquer devant la corporation professionnelle dont il dépend. Il s'agit là d'un problème dont la solution doit être laissée à la discipline professionnelle locale. La participation des professionnels à cet aspect de la réforme, comme dans bien d'autres domaines, permet d'améliorer sensiblement le système tout en lui conservant, sur le plan de la procédure, ses éléments de justice et d'équité.

C - Élection et réélection du mode de procès

Le problème de l'élection et de la réélection du mode de procès pose également le problème des retards et de la désorganisation possible du système de justice criminelle. La Commission tient à réaffirmer le principe

que l'accusé qui a droit à un procès par jury, doit pouvoir conserver ce droit. Toutefois les mécanismes juridiques actuels de l'exercice de son choix contiennent certains vices auxquels il est possible de remédier.

Sauf pour les infractions les plus graves et les moins graves, l'accusé inculpé d'un acte criminel par voie de dénonciation a le droit de choisir entre trois genres de procès: un procès devant un magistrat, un procès devant un juge seul, un procès devant un juge et un jury. La partie XVI du Code criminel lui permet en outre de faire un nouveau choix dans certaines circonstances. Ces dispositions sont inévitablement complexes.

Une critique souvent entendue à ce sujet est que le droit de réélection est parfois utilisé comme tactique dilatoire. Même en l'absence de toute tactique dilatoire, la réélection entraîne souvent des difficultés administratives et des délais additionnels.

Pour éviter ces difficultés et supprimer ces délais, la Commission propose que le droit à la réélection ne puisse être exercé que dans les sept jours qui suivent la citation à procès de l'accusé, selon la forme qu'il a alors choisie. Après l'expiration des sept jours suivant l'élection, l'accusé ne devrait avoir le droit de changer d'option que pour raison valable et qu'avec la permission de la Couronne et de la Cour ayant été choisie en premier. L'obligation d'obtenir la permission de la Cour, dans l'opinion de la Commission, permettra d'une façon générale d'assurer un meilleur contrôle judiciaire sur la cause et, à la Cour, d'avoir une meilleure maîtrise de son rôle d'audience.

D'autre part, le consentement de la Couronne, permettra, comme dans certains autres cas à l'heure actuelle, d'éviter une trop grande désorganisation administrative.

Une chose est le droit de l'accusé de choisir un procès par jury; une autre est de lui accorder automatiquement un procès par jury, lorsqu'il n'a pas exercé de choix. La Commission recommande que dans ce cas, l'accusé soit présumé avoir choisi un procès devant un magistrat. Lorsque l'accusé a choisi de ne pas être jugé par un magistrat, sans toutefois spécifier sa préférence pour l'une ou l'autre des deux autres options, la Commission recommande qu'il soit considéré comme ayant choisi un procès devant juge seul.

La Commission n'entend évidemment pas interdire à un accusé le droit de réélection. Elle pense cependant qu'un délai d'une semaine après la mise en accusation est suffisant pour lui permettre de prendre une décision éclairée. À l'intérieur de cette période de sept jours, que l'accusé soit ou non ramené en Cour pour changer son choix, (procédure sur laquelle l'accusé peut d'ailleurs n'avoir aucun contrôle), le dépôt d'un simple avis de réélection déposé aux greffes, suffira à exercer son droit absolu au changement. Après ce délai de sept jours, son droit cessera d'être absolu et ne pourra s'exercer que sur permission du juge et consentement du Procureur général ou du procureur de la Couronne. Cette réforme, dans l'esprit de la Commission, allie l'efficacité de l'administration de la justice et le respect des normes de justice traditionnelle pour l'accusé.

Cette restriction au droit de réélection qui, cependant, ne contrarie pas les droits fondamentaux de l'accusé, devrait permettre une meilleure utilisation du temps des tribunaux. La proposition de réforme est exprimée sous la forme législative.

D - Libération de l'accusé

Sous réserve de quelques exceptions mineures, il n'existe pas à l'heure actuelle de péremption d'instance dans la poursuite des infractions criminelles. Une fois l'inculpation formulée, aucune règle ne vient fixer le délai dans lequel la cause doit être entendue. Il paraît raisonnable cependant de reconnaître législativement de façon formelle le vice de procédure résultant du délai indu. La Commission propose qu'un accusé qui n'a pas été envoyé à procès dans l'année de sa première comparution, (ou dans les 180 jours, dans le cas d'une instance tombant sous la Partie XXIV), ait le droit de demander sa libération à un juge de la division de première instance. L'accusé serait alors libéré, à moins que le délai en question n'ait été prolongé conformément aux dispositions de la loi. Cette libération serait de droit et non discrétionnaire. Elle résulterait simplement de l'écoulement du temps.

Toutefois, un pouvoir discrétionnaire devrait être conféré au juge lorsque après l'expiration du délai prévu, l'accusé n'a pas encore demandé sa libération. La libération de l'accusé dans ces cas probablement rares, devrait être virtuellement automatique, mais rester soumise au pouvoir discrétionnaire du juge lorsque l'accusé

ignore son droit ou manifeste soudainement son impatience après l'expiration du délai. Il est possible en effet, même si le retard est considérable, qu'un accusé tienne malgré tout à subir son procès, en espérant obtenir un acquittement et non une simple libération. Dans ces cas également probablement rares, la libération de l'accusé ne devrait pas être automatique, mais être plutôt abandonnée à la discrétion du juge. L'accusé peut ne pas réaliser, par exemple, que la péremption ne remédie pas à un verdict de culpabilité inattendu.

Dans le contexte actuel du droit canadien, cette proposition de réforme pourra paraître radicale à certains. Que l'on songe cependant alors, à la fâcheuse position d'un accusé qui ne peut subir son procès dans les six mois ou dans l'année de sa première comparution en cour! Certes, étant donné la possibilité de prolonger la période de péremption, les libérations basées uniquement sur l'inaction pendant cette période, seront rares. Le pouvoir d'exercer le droit à la libération demeurera cependant une arme judiciaire importante contre l'injustice et devrait également servir à éliminer les causes des retards dans l'administration de la justice criminelle.

Certains, enfin pourront penser qu'il est de mauvaise politique, sur le plan de l'administration de la justice, de libérer celui qui est accusé d'une infraction sérieuse, seulement parce que son procès n'a pas débuté avant une date arbitrairement fixée. Toutefois une libération n'est pas un acquittement. La Couronne qui n'a pas réussi à faire tenir le procès de l'accusé dans l'année ou dans les six mois, selon le cas, conserve la possibilité de continuer à procéder sur l'accusation si le Procureur Général autorise personnellement l'institution d'une nouvelle instance. On peut présumer que celui-ci exigera alors d'être informé personnellement des causes du retard, puisque son consentement personnel est requis. De même, le ministre demandera certainement d'être informé de façon précise des circonstances entourant la multiplication de libérations à propos desquelles le consentement personnel du Procureur Général n'a pas été sollicité. La Commission pense que la réforme qu'elle préconise est un moyen efficace d'impliquer la branche exécutive d'un gouvernement responsable dans la réforme administrative de la procédure criminelle. Elle croit qu'il s'agit là d'une chose qui est manifestement dans l'intérêt public.

CONCLUSION

La Commission recommande donc au Parlement de passer sans délai une loi donnant effet à ces propositions de réforme. Cette loi constituera la première étape d'une réforme générale et complète de la procédure criminelle.

Une efficacité planifiée est nécessaire pour éviter le bourbier des lenteurs dans lequel s'enlise progressivement la machine du système de justice criminelle. Celle-ci continue malgré tout à fonctionner à plein. Elle "grince" toutefois manifestement, en raison d'anachronismes qui ralentissent son fonctionnement et diminuent son impact. Les mesures correctives que préconise la Commission devraient être mises en vigueur immédiatement, sans attendre la réforme plus globale et les changements qui pourront être suggérés dans les prochains rapports de la Commission sur la procédure criminelle.

AMENDEMENTS PROPOSÉS AU CODE PÉNAL

- Modèle législatif -

A - L'audition préalable au procès

Article 1.

(1) Nonobstant toute autre disposition du Code, une cour ou, si les règles de pratique le prévoient, un de ses juges peut, dès que la cour est saisie d'une cause du fait de la production d'une mise en accusation ou, le cas échéant, d'une inculpation en vertu de la partie XVI, décider des questions ci-dessous énumérées. Le juge dans ce cas procède tout comme s'il présidait le procès et ses décisions auront le même effet que si elles avaient été décidées au procès. A savoir, recevoir, se saisir et décider:

a) des plaidoyers soulevant des moyens de défense spéciaux, et exercer tous les pouvoirs que confèrent les articles 534 à 538;

b) des plaidoyers qui soulèvent le principe de res judicata ou ceux soulevant une fin de non-recevoir autre que celles prévues à l'alinéa a);

c) d'une demande pour des procès distincts lorsqu'il s'agit de co-accusés dans un même acte d'accusation ou dans une même inculpation de la partie XVI;

d) d'une demande prévue aux articles 516, 519, 520, 527, 529;

e) de la question de savoir si l'accusé est, pour cause d'aliénation mentale, inapte à subir son procès en conformité avec l'article 543. Ce juge en décidera seul même si l'accusé doit avoir un procès par jury;

f) de la recevabilité de la preuve, et à cette fin pourra, le cas échéant, procéder à un voir dire pour décider de la recevabilité d'une confession;

g) de la validité d'une loi ou d'un règlement du Canada, à condition cependant que les règles pertinentes de procédure de la Province ou territoire où se déroulent les procédures aient été respectées;

h) de la compétence du tribunal; et

i) de toutes autres questions dont la détermination à ce stade avantagerait et simplifierait le procès éventuel, dans la mesure cependant où les règles de pratique le permettent.

(2) Les pouvoirs que confère le paragraphe (1) sont exercés conformément aux règles de pratique, ou, s'il n'y en a pas, conformément aux directives du juge ou de la Cour.

(3) Les règles de pratique peuvent habiliter les juges ou certaines catégories de ces juges siégeant sous l'empire de la Partie XV à exercer tout ou partie des pouvoirs conférés par le paragraphe (1) avant qu'une mise en accusation ou une inculpation de la Partie XVI n'ait été produite à la cour qui exercera la juridiction de jugement.

B - Preuve par déclaration solennelle

Article 1.

Lorsqu'il s'agit d'une accusation pour celles des infractions contre les biens prévues aux articles 283, 295, 298, 301.1(1)a), b) et c), 306, 307, 387, 388, 389, 390, ou d'un complot pour incitation à, ou tentative de commettre l'une de ces infractions, ou encore lorsqu'il s'agit d'une infraction prévue à l'article 312 au sujet de biens qui ont fait l'objet d'une de ces infractions, la preuve par la poursuite

(1) du droit de la propriété ou d'un intérêt spécial dans ce bien, ainsi que de sa valeur, à l'exception de la preuve de la propriété ou d'un intérêt spécial de l'accusé;

(2) de l'absence de consentement, du propriétaire ou de la personne qui détient un intérêt spécial dans ce bien,

a) à la prise de possession, au détournement, au déplacement d'un bien, tel que décrit aux articles 283 et 295,

b) à l'un des gestes que prévoit l'article 298(1)a) et b),

c) à la prise de possession, la possession ou l'utilisation, prévues à l'article 301.1(1)a) et c),

d) au fait que l'accusé se soit introduit ou se trouve dans un endroit ou dans une maison d'habitation, tel que prévu aux articles 306 et 307,

à l'enquête préliminaire, à l'audition préalable ou au procès, pourra se faire par la production d'une déclaration solennelle souscrite par le propriétaire du bien ou par la personne jouissant d'un intérêt spécial dans ce bien.

Article 2.

(1) Lorsque la poursuite veut se prévaloir du mode de preuve prévu à l'article 1, elle doit

a) dès que possible après le moment où la date de l'enquête préliminaire, de l'audition préalable ou du procès, selon le cas, est fixée, et, au plus tard dans la journée qui suit ce moment,

b) en Cour, de vive voix, en présence de l'accusé ou de son avocat et de façon à ce que ce soit consigné au dossier de la Cour, ou

c) par avis écrit à l'avocat de l'accusé ou à l'accusé lui-même s'il n'y a pas d'avocat,

signifier clairement son intention de prouver l'un des faits prévus à l'article 1 par la déclaration solennelle du propriétaire ou de celui qui détient un intérêt spécial et les nommant;

(2) L'accusé peut exiger la présence du témoin devant la cour pour le contre-interroger, à condition d'en donner avis écrit à la Couronne;

(3) L'avis prévu au paragraphe (2) devra être donné

a) lorsqu'il s'agit d'une enquête préliminaire, au moins 24 heures avant la première date fixée pour celle-ci,

b) lorsqu'il s'agit d'un procès, au moins 6 jours francs avant la première date prévue pour celui-ci, et, s'il y a eu une audition préalable, à celle-ci,

c) lorsqu'il s'agit d'une audition préalable, au moins 48 heures avant.

Article 3.

Un juge de paix, un magistrat, un juge, ou l'un quelconque présidant une audition préalable pourra, nonobstant l'expiration des délais prévus à l'article 2, paragraphe (3), séance tenante, à la demande de l'accusé, après avoir entendu la poursuite et, ordonner, s'il en vient à la conclusion que la demande est justifiée, à un témoin de se présenter devant le tribunal et d'être disponible pour fins de contre-interrogatoire; pour décider, il pourra s'enquérir de la nature des questions que l'on veut poser.

Article 4.

Lorsque, sous l'autorité du Code criminel du Canada, une chose a été saisie par quelqu'un et par après confiée à une autre ou à d'autres personnes, la preuve de la continuité et de la chaîne de possession de cette chose,

a) par ces autres personnes,

b) du fait, le cas échéant, de la mise à la poste par l'expéditeur et de sa réception par le destinataire,

peut être faite, dans le but d'établir qu'il s'agit bien de la chose saisie de façon et aux conditions prévues aux articles 1, 2 et 3, sauf quant au témoignage de la personne qui a procédé à la saisie et de celle qui, la dernière, en a eu possession avant sa mise en preuve.

C - Élections et réélections

Article 464.

Le paragraphe (4) de l'article 464 est abrogé et remplacé par le texte suivant:

(4) un prévenu qui n'élit pas son mode de procès est présumé choisir un procès devant un magistrat; dans ce cas le paragraphe (3) s'applique.

(5) lorsqu'un prévenu choisit d'être jugé par jury ou par un juge siégeant sans un jury, ou choisit de ne pas être jugé par un magistrat sans spécifier davantage, le juge de paix procède alors à l'enquête préliminaire. Si le prévenu est cité à son procès, ou lorsqu'il s'agit d'une corporation, si elle est astreinte à passer en jugement, le juge de paix doit

a) inscrire sur la dénonciation une mention indiquant la nature du choix, et

b) déclarer, dans le mandat de dépôt, s'il en est, que le prévenu

(i) a choisi d'être jugé par un juge sans jury; ou

(ii) a choisi d'être jugé par un juge et un jury; ou

(iii) n'a pas spécifié son choix entre un juge sans jury et une cour composée d'un juge et d'un jury.

Article 466.

L'article 466 est amendé pour y lire "486.(1), (2) et (3)".

Article 484.

Les paragraphes (3) et (4) de l'article 484 sont abrogés et remplacés par le texte suivant:

(3) un prévenu qui n'élit pas son mode de procès est présumé choisir un procès devant un magistrat; dans ce cas le paragraphe (5) s'applique.

(4) lorsqu'un prévenu choisit un procès par jury ou par un juge sans jury, ou encore choisit de ne pas être jugé par un magistrat sans préciser davantage, le magistrat doit:

a) inscrire sur la dénonciation une mention indiquant la nature du choix, et

b) déclarer dans le mandat de dépôt, s'il en est, que le prévenu,

(i) a choisi d'être jugé par un juge sans jury, ou

(ii) a choisi d'être jugé par jury, ou

(iii) n'a pas spécifié son choix entre un juge sans jury et une cour composée d'un juge et d'un jury.

(5) Lorsqu'un prévenu choisit d'être jugé, ou est présumé avoir choisi d'être jugé par un magistrat, ce dernier doit:

a) inscrire sur la dénonciation une mention du choix, et

b) requérir le prévenu de répondre à l'inculpation et, à moins que ce dernier ne plaide coupable, le magistrat doit procéder au procès ou fixer une date pour le procès.

Article 485.

Le paragraphe (3) de l'article 485 est abrogé et remplacé par le texte suivant:

(3) Lorsqu'un prévenu est appelé à faire son choix aux termes du paragraphe (2), les dispositions suivantes s'appliquent, savoir:

a) si le prévenu choisit d'être jugé par un magistrat, le magistrat doit inscrire sur la dénonciation une mention du choix et continuer le procès;

b) si le prévenu s'abstient de choisir, il est présumé choisir un procès par magistrat et, le cas échéant, l'alinéa a) s'applique;

c) si le prévenu choisit d'être jugé par jury ou par un juge sans jury, ou s'il choisit de ne pas être jugé par un magistrat sans préciser davantage, le magistrat doit alors continuer les procédures à titre d'enquête préliminaire sous l'empire de la Partie XV, et, s'il cite l'inculpé à son procès, il appliquera les dispositions de l'article 484(4)a) et b).

Article 486.

L'article 486 est abrogé et remplacé par le texte suivant:

(1) Si l'inculpé est une corporation, il doit comparaître par l'intermédiaire de son avocat ou de son représentant.

(2) Lorsqu'une corporation inculpée fait défaut de comparaître sur une assignation, le magistrat, sur preuve de la signification de cette assignation, doit continuer le procès en l'absence de l'accusé lorsque l'infraction n'est pas une de celles relevant de la juridiction exclusive d'une cour composée d'un juge et d'un jury.

(3) Lorsqu'une corporation inculpée comparaît mais ne procède pas à l'élection prévue à l'article 484(2), elle est censée avoir choisi un procès devant magistrat sans jury.

Article 490.

Le paragraphe (5) de l'article 490 est abrogé et remplacé par le texte suivant:

(5) L'inculpé qui choisit aux termes des articles 464 ou 484 d'être jugé par un juge sans jury ou qui est censé l'avoir fait en vertu de l'article 495, peut changer son choix et demander à être jugé par un juge et un jury

a) dans les 7 jours de sa citation à procès en déposant au greffe de la cour devant laquelle il a été cité un avis écrit de réélection;

b) après les 7 jours de sa citation à procès, sur permission du juge de la cour à laquelle

il a été cité et avec l'autorisation du procureur général ou de son représentant agissant pour lui.

Article 492.

Le paragraphe (1) de l'article 492 est amendé en supprimant la phrase "...ou est censé avoir choisi..." et en abrogeant le paragraphe (5) pour le remplacer par le texte suivant:

(5) L'inculpé qui veut procéder à une réélection devant un juge ou un magistrat sans jury et ne donne pas au shérif dans les 7 jours qui suivent sa citation à procès l'avis prévu au paragraphe (1), ne peut procéder à une réélection en vertu du présent article sans obtenir la permission d'un juge de la cour devant laquelle il a été cité et l'autorisation écrite du procureur général ou de son représentant agissant pour lui.

Article 494.

L'article 494 est abrogé et remplacé par le texte suivant:

494. L'inculpé d'une infraction qui, aux termes de la présente Partie, peut être jugé par un juge sans jury et qui est cité à procès ou dans le cas d'une corporation est astreinte à passer en jugement, dans les 7 jours de l'ouverture des sessions de la cour composée d'un juge et d'un jury qui doit le juger, il n'a pas droit d'élire aux termes de l'article 492 d'être jugé aux termes de la présente partie par un juge ou un magistrat sans jury, sauf permission du juge de la cour à laquelle il a été cité à procès ou a été astreint à passer en jugement et sauf autorisation écrite du procureur général ou de son représentant agissant pour lui.

Article 495.

L'article 495 est abrogé et remplacé par le texte suivant:

495. Lorsque l'inculpé est cité à procès ou est astreint à passer en jugement pour une infraction qui aux termes de la présente partie peut être

entendu par un juge sans jury, il est réputé pour les fins d'élection et de réélection de la présente partie, avoir choisi d'être jugé par une cour composée d'un juge sans jury dans les cas suivants:

a) s'il n'a pas spécifié son choix dans le cadre des articles 464(5) ou 484(4),

b) s'il a été cité à procès ou a été astreint à passer en jugement devant un magistrat qui, conformément à l'article 485, a continué la procédure comme s'il s'agissait d'une enquête préliminaire, ou

c) s'il a, après avoir choisi un procès par jury aux termes des articles 464 ou 484, fait défaut durant son enquête préliminaire et n'a pas recomparu devant le juge de paix ou le magistrat avant sa citation à procès, ou, dans le cas d'une corporation, avant d'avoir été astreinte à passer en jugement.

D - Libération de l'accusé

Article 1.

a) Un accusé peut demander d'être libéré lorsque, dans des procédures engagées en vertu du Code criminel du Canada, il s'est écoulé depuis sa première comparution, un délai d'un an ou de 180 jours, s'il s'agit de procédures entreprises en vertu de la Partie XXIV, sans que son procès n'ait commencé. La requête est adressée à un juge de la cour devant laquelle le procès doit avoir lieu. Lorsque cette cour n'est pas encore déterminée, la requête peut être adressée à un juge d'une cour de juridiction criminelle ou à une cour supérieure de juridiction criminelle.

b) La période de temps mentionnée à l'alinéa a) commence à courir du jour du procès avorté lorsque celui-ci a été déclaré ou du jour du jugement de la Cour d'Appel lorsqu'un nouveau procès a été ordonné sur appel.

Article 2.

Le juge qui entend une requête présentée en vertu de l'article 1, doit sur preuve des faits, libérer immédiatement l'accusé, à moins qu'il ne soit prouvé que la période de temps mentionnée à l'article 1 n'a été prolongée par un juge d'une cour supérieure de juridiction criminelle ou par un juge de la Cour d'Appel et que ce délai prolongé n'a pas lui-même expiré.

Article 3.

Un avis de présentation d'une requête formulée en vertu de l'article 1 lorsqu'elle est faite antérieurement au procès, doit être signifié au poursuivant, au Procureur Général ou à son représentant et au greffier de la Cour devant laquelle les procédures sont engagées.

Article 4.

Le greffier sur signification de cet avis doit remettre au juge ou au greffier de la Cour devant entendre la requête l'ensemble du dossier des procédures pendantes dans l'instance.

Article 5.

Un juge de paix, un magistrat, ou le juge présidant un procès doit immédiatement déterminer si les périodes de temps prévues à l'article 1 ou les périodes de temps additionnelles mentionnées à l'article 6 sont expirées. Si tel est le cas, il peut libérer l'accusé, même si aucune requête de libération n'est présentée par ce dernier.

Article 6.

(1) Le Procureur Général ou son représentant agissant pour lui, peut, en tout temps après la première comparution en cour de l'accusé et avant l'expiration de la période de temps prévue à l'article 1, adresser une requête à un juge d'une cour supérieure de juridiction criminelle ou de la cour d'appel pour obtenir un prolongement de la période de temps prévue à l'article 1.

(2) La requête prévue au paragraphe (1) doit être signifiée au procureur de l'accusé. Si l'accusé n'est pas représenté par procureur, elle doit être signifiée à l'accusé personnellement en lui laissant copie à la résidence qu'il avait au moment de sa première comparution ou à toute autre résidence lorsqu'il a notifié par écrit le greffier de la cour de son changement de résidence, ou de toute autre façon prévue par les règles de pratique. Si l'accusé est alors détenu dans la juridiction la signification est faite à l'accusé lui-même au lieu de sa détention.

(3) Un juge, lorsqu'il considère une demande d'extension de délai, doit prendre toutes les circonstances en considération. Il doit, en ce faisant, accorder un poids particulier à la responsabilité des parties dans l'affaire.

Article 7.

Lorsque l'accusé fait défaut après sa première comparution en Cour, toute période de temps déjà écoulée ne doit pas être prise en considération dans le calcul des périodes de temps mentionnées à l'article 1. Ces périodes recommenceront à courir à partir du premier jour de sa comparution en cour, suivant son défaut.

Article 8.

Lorsque après une première comparution en cour et le début du procès, le Procureur Général ordonne un arrêt des procédures en vertu de l'article 508, l'écoulement de la période de temps mentionnée à l'article 1 est suspendu pendant la durée de l'arrêt des procédures. Elle recommence à courir lorsque l'arrêt des procédures est retiré.

Article 9.

Aucune action en justice ne peut être intentée contre l'accusé pour le même acte criminel lorsqu'il a été libéré conformément aux dispositions des articles 2 et 5 ou de l'article 508(2), si ce n'est avec l'autorisation écrite et personnelle du Procureur Général. Cette autorisation doit être préalablement obtenue et déposée à la Cour.

Article 10.

La décision d'un juge de paix, d'un juge ou d'un magistrat d'ajourner un procès à une date qui est postérieure à ou qui se situe à l'intérieur des 7 jours qui précèdent l'expiration de la période mentionnée à l'article 1, est susceptible d'appel sommaire à un juge d'une cour supérieure de juridiction criminelle ou à un juge de la cour d'appel.